

帝国議会における質問制度の意義

The Significance of Legislative Inquiries in the Parliament during the Pre-war Period in Japan

博士後期課程 政治学専攻 2005年度入学

田 中 信 一 郎

TANAKA, Shinichiro

【論文要旨】

本論文は、帝国議会における質問制度の意義を明らかにすることを目的としている。

第一章では、社会的に影響を及ぼした質問事例を考察し、それぞれにおける質問の意義を明らかにした。その上で、質問機能が政府の答弁方法選択権によって十分に機能しなかったこと、及び質問演説の議題化機能が政府に対し脅威を与えたという、事例の共通点を示した。

第二章では、議会の議題化機能について定義した上で、帝国議会の政府監督権に位置づけられる諸制度について、議題化機能のあり方を比較した。そして、質問が、請願よりも政府に対し監督の効果が有り、上奏・建議案、議員提出法案よりも確実性と機動性が高い手法であったことを示した。

以上から、本論文では、帝国議会における質問制度が、質問主意書の質問機能と、質問演説の議題化機能からなっていたことを示した。また、その意義が、もっぱら後者の機能によって、もっとも効果的な政府監督制度であった点にあることを明らかにした。

【キーワード】 帝国議会、質問制度、質問演説、質問機能、議題化機能

序論

第一章 質問事例からの考察

第二章 質問制度の議題化機能

結論

序 論

ばるみず
漲水ぬ船着ぬ砂んなぐぬよ
粟んななり米んななり上りくばよ
島皆ぬ^み三十^{すばら}原^{すぎがまた}ぬ兄小 達やよ
^{びら}篋とうらだ かに押さだ ゆからでいだらよ

これは、沖縄県宮古島の民謡「漲水ぬクイチャー」の歌詞¹である。現在でも宮古島を中心に人気のある民謡で、しばしばお祝いの席などで歌われ、踊られている。

この民謡は別名「人頭税廃止のクイチャー」ともいう。明治時代の宮古島における人頭税廃止運動のなかで、廃止を求める農民らが、人頭税廃止の請願代表たちを漲水港で見送る際、「互いに励まし合う団結の要としてこのクイチャーがうたい踊られ」、その後「帰島した代表を迎えたときの大歓迎集会では」「熱狂的な渦のように巻き踊られた」²という。

沖縄県先島地域（八重山・宮古）の人頭税は1903（明治36）年に廃止されたが、宮古島における人頭税廃止運動は、「歴史的に形成されてきた日本本土と沖縄、沖縄本島と先島の間の『差別』（制度上の差別、および意識における差別）を克服する主体を形成し、差別克服の展望をもきりひらいた」³と評価されている。

そして、明治政府に廃止を決意させるに際して一定の役割を果たしたのが、曾我祐準貴族院議員が1894（明治27）年5月29日、第6回議会の貴族院に提出した「沖縄県下宮古島人民ニ関スル質問」であった。野村靖内務大臣は翌年、閣議に提出した文書の中で「殊ニ政府ハ第六回議會ニ於ケル貴族院議員ノ質問ニ対シテ其ノ制度ニ改正ヲ加フル必要アルヘキヲ認メ」⁴たと述べている。

この質問について、宮古島人頭税廃止運動に関する研究では、「沖縄県全体の旧慣改革に対する機運を盛り上げようとした」⁵とする評価を受けるなど、知られたものとなっている⁶。

しかしながら、帝国議会に関する研究では、この質問について、ほとんど言及がない⁷。そのため、議会制度研究の観点からは、その意義が明らかにされていない。

但し、議会制度研究から見た意義が明らかにされていないのは、この質問だけではない。そもそも、帝国議会の質問制度についての意義が、先行研究⁸においてもこれまで十分に考察されてこなかった。

そこで本論文は、帝国議会の質問制度には、どのような意義があったのか、あるいはなかったのか、ということについて明らかにする。

第一章では、社会的な影響を及ぼした3種の質問事例から、質問の意義について考察する。第二章では、第一章の考察から得られた意義を、帝国議会の他の政府監督制度と比較することで、全体の権能面から改めて論じる。そして、帝国議会において質問制度の果たした役割を明らかにする。

なお、本論文では、原則として正字・旧字体について新字体に統一している。

第一章 質問事例からの考察

一 宮古島人頭税廃止運動

明治政府は1872（明治5）年、琉球王国の外交権を日本に帰属させ、琉球王国を琉球藩とした。1879（明治12）年には、琉球藩を廃止し、沖縄県を設置した。この琉球処分により、琉球王国は名実ともに日本に帰属させられた。

明治政府はこの一方で、政府から派遣した官吏の下で引き続き支配実務を担う士族（旧支配層）の支持を得るため、士族に特権継続を認めた。この旧慣温存政策により、沖縄本島の士族が先島地域の住民を従属させる仕組みも残された。特に、人頭税に象徴される「旧慣租税制度の面において」「制度上の『差別』がもっとも顕著に現出」⁹していた。

この人頭税は、「地方役人（士族）や廢疾者などの免税者をのぞき、十五歳から五十歳までの男女」に課税するもので、農民は「筆舌に尽くせぬほどの悲惨な生活を強いられた」という¹⁰。

宮古島ではこれに対し、「人頭税のたえがたい重圧という客観的条件」に加え、琉球処分をきっかけとして「沖縄本島や日本本土から来県した外来者との接触・交流」も相まって、「現状変革への意欲」がかき立てられ、人頭税廃止運動の農民運動が起こった。また、「惨状を目のあたり」にした沖縄本島出身の城間正安と新潟県出身の中村十作が、この農民運動へ身を投じることになった¹¹。

しかし、宮古島農民らが宮古島役所¹²や沖縄県庁に繰り返し陳情を行ったものの、士族の強い反対により成果を上げることができなかった。そこで、農民らは1883（明治26）年11月、第5回議会に請願を提出するため、士族や警察の度重なる妨害を乗り越え、中村、城間らの代表団を東京に送った。ちなみに、序論冒頭のシーンはこのときのものである。

上京した代表団は同月、まず各新聞に投書を送った。「現地で調査した実証的な数字を駆使し、義憤に燃える達文で訴えた記事が東京の各新聞に一斉に報道されたことは、前例のない反響を引き起し」た¹³。但し、提出予定であった請願は、第5回議会が翌月に解散させられたため、高田早苗ら紹介議員を確保していたものの、提出することができなかった。

そこで、代表団は議会对策方法を改め、貴族院の有力議員へ手紙を送ることとした。その結果、代表団は、近衛篤磨、谷干城、曾我祐準らの貴族院議員に面会することができ、協力を約束された。

代表団の努力により、1884（明治27）年5月15日に開会した第6回議会へは、曾我の提出した「沖縄県下宮古島人民ニ関スル質問」だけでなく、衆議院では質問「沖縄県下八重山列島石垣島官有地貸下ニ関スル件」（木内信義員提出）、「同再質問」（同議員提出）、「八重山群島瘴毒排除決議案」（大島信義員提出）、貴族院では「沖縄県八重山風土病駆除ニ関スル建議案」（安場保和議員提出）、「沖縄県宮古島々費軽減及島政改革ノ請願」（宮古島西里村士族川満奉他2名提出）と、沖縄関係の議案が次々に議員側から提出された。これらの議案は「八重山問題との関連で議員の注目を沖縄問題に引き付け、宮古島請願を一気に通してしまう」という、代表団の対議会戦術だった¹⁴。

結局、代表団の目的であった請願は、貴族院では6月2日に採択されたものの、衆議院では同日の解散のため採択に至らなかった。だが、曾我の質問は前述のとおり政府に旧慣改革の必要性を認めさせ、木内の質問も松岡安毅内務次官らの八重山での土地疑惑を追及して請願採択を援護した。

そして、請願は翌年の第8回議会で再提出され、貴衆両院で採択された。また、貴族院では、人頭税廃止など沖縄の旧慣改革を求める「沖縄県々政改革建議案」（曾我議員提出）も可決された。その後時間はかかったものの、内務省は1903（明治36）年に人頭税を廃止した。

さて、曾我の質問であるが、人頭税廃止運動研究の観点から見れば、前述の野村内務大臣の言葉に示されるとおり、人頭税廃止の引き金になったことが意義といえる。

他方、議会制度研究の観点から見れば、これに2つの意義を加えることができる。

第一は、この件をきっかけに、貴族院に質問演説を可とする先例が生まれたことである。曾我は1884（明治27）年5月29日、貴族院本会議冒頭で「沖縄県宮古島人民ニ関スル質問書ヲ提出致シマシタガ其理由ヲ述ベタウゴザリマス」と質問演説を求めたが、蜂須賀茂昭議長は「慣例ハナイ」と拒否した。これに対し、曾我が「慣例ヲ開キタウゴザイマス」と切り返したところ、議長は「満場ニ諮フコトニ致シマス」と答弁。近衛、谷ら多くの貴族院議員が曾我の要求について賛成を表明し、貴族院は質問演説を認める先例を設けることを賛成多数で可決した¹⁵。これにより「質問ノ趣旨説明ヲ許可スル時機ニ関スル例」¹⁶が開かれた。つまり、この質問をきっかけに、議院法制定者が認めていなかった質問演説¹⁷を、衆議院のみならず貴族院においても事実上認める結果になったのである。

第二は、質問の作成過程に関することである。曾我は、議場で「本員ガ此文章ヲ作りマシタノハ請願書ニ依ッテ作りマシタ」¹⁸と述べているように、宮古島農民の代表団からもたらされた情報と要請に基づき質問をしている。つまり、住民によるロビー活動が議員を動かし、政府に政策を変更させたことになる。ここに、市民運動が社会問題の解決を目指して議員に質問を働きかけ、議員が主として市民運動の情報を参考にして質問を作成するという、現代の国会に通じる質問作成パターンの一つを見出すことができる。

二 足尾鉍毒問題

足尾鉍毒問題¹⁹は、古河市兵衛が1876（明治9）年12月、廃鉍同然だった足尾銅山の権利を買収したことに端を発する。古河は、新しい鉍脈を発見するとともに、大量採掘に必要な新技術を導入し、買収当初（1877年）の年間生産量46トンをも、わずか8年後に100倍近い4,090トンに伸ばした²⁰。銅が富国強兵政策に不可欠な軍需物資であったことが、この急伸の背景にある。

他方、下流域の渡良瀬川沿岸では、足尾銅山から流出する鉍毒のため、農漁業に大きな被害が生じていた。また、度重なる洪水がその被害を拡大させた。被害地では農民を中心に被害救済を求める運動が起こり、栃木県会や各村会でも解決を求める建議や上申書が採択された。

こうした鉍毒被害について、東京の各新聞が「断続的ながらも報道しはじめたのは、田中正造が

1891（明治24）年12月18日の第2議会に『足尾銅山鉍毒加害の儀に付質問』（ママ）を提出してから」であり、「各紙とも議会報道には全力を傾注していた」ためであった。田中衆議院議員の質問は「新聞を通じて広く報道され」「鉍毒世論を喚起させる最初の契機」となった²¹。

その後、日清戦争（1894-1895年）が起これ、足尾銅山は軍需に応えるべく増産し、周辺の山林も燃料と坑木のために乱伐された。そのため、渡良瀬川では洪水が頻繁に起きるようになり、鉍毒の被害も一層拡大した。特に、1896（明治29）年の渡良瀬川大洪水は、これまでよりも広い沿岸一帯に大きな鉍毒被害を生じさせた。

田中はこの被害を受け、「足尾銅山鉍業停止請願（草案）」を起草し、東京鉍毒事務所の設置に奔走するなど、被害民たちに請願運動を呼びかけた。そして、翌年2月の第10回議会で質問「公益ニ有害ノ鉍業ヲ停止セサル件」を提出し、鉍業停止を強く求めた。この質問は共同提出者47名、賛成者62名という「超党派的支持」を得られ、「質問書草案をあらかじめ被害民に印刷・配布し、院内と院外の運動を結合させることをはかっ」ていた²²。また、この質問に呼応して、被害民約700名が「押出し」と呼ばれる請願行動で東京に押し寄せた。だが、この質問に対する政府答弁は被害民たちの期待を裏切るもので、被害民たちは再び「押出し」を行った。

その後、鉍毒問題の解決よりも猟官運動を優先する同僚議員らに対する「いらだちと政党不信の念」²³を強めていった田中は、鉍毒運動の組織化（鉍毒議会）をし、請願行動への指示を与えるなど、運動においてさらなるリーダーシップを発揮するようになっていった。そして、田中は第14回議会で1900（明治33）年2月9日、長文の質問「足尾銅山鉍毒問題ノ請願ニ関スル件」を提出し、多数の被害民²⁴が同月13日、この田中質問に呼応して「押出し」（第4回）のため東京に向かった。だが、警官・憲兵が利根川河畔（現在の群馬県明和町川俣）で暴力的に被害民を追い返し、被害民は東京に出てくることができなかったという、川俣事件が発生した。

田中はこの川俣事件に「つよい衝撃」を受け、「院議ヲ無視シ被害民ヲ毒殺シ其ノ請願者ヲ撲殺スル儀ニ関スル件」「警吏大勢凶器ヲ以テ無罪ノ被害民ヲ打撲シタル儀ニ関スル件」「政府自ラ多年憲法ヲ破棄シ先ニハ毒ヲ以テシ今ハ官吏ヲ以テシ人民ヲ殺傷セシ儀ニ関スル件」と、質問をすぐさま連続提出した。また、質問「亡国ニ至ルヲ知ラサルハ之レ即亡国ノ儀ニ関スル件」を提出したように、『「亡国」の想念をいっそう確かなもの』²⁵にしていた。

そして、「亡国の想念」を示すかのように、田中は第14回議会で34件、第15回議会で14件もの鉍毒質問を提出し、第15回議会後に議員辞職をした。この後1901（明治34）年12月10日、第16回議会の開院式から帰る天皇に対し、足尾鉍毒問題についての直訴をした。この直訴の目的については、「三権をはじめとする政治システムが正しく機能しておらず、議会での活動を通してこれを正すことができない」ことから、「世俗の政治システムより一段上にあり、それを治めるべき天皇に行動を求めた」ものと考えられている²⁶。

この「政治システムが正しく機能しておらず、議会での活動を通してこれを正すことができない」ことの典型例が、政府の判断で不答弁を可とするなど、質問制度における「政府の協力姿勢を

前提とする致命的な欠陥」²⁷であったと考えられる。田中は実際、質問制度について「行政を監視する一方法のみならず、又実に立法者自から疑惑を解きて軽忽疎漫の言動を免かるるを得るの効果ある」と、政府に説明責任を果たさせる制度として質問制度を高く評価する一方、政府答弁が「常に精細を欠き、頗る粗慢を極」めているために「質問権の効果を没了」していると、政府の答弁姿勢を厳しく非難している²⁸。

また、自らの質問を通しての報道が、世論を決定的なまでに動かすに至らなかったことも、直訴へ至る背景にあったと考えられる。なぜならば、「鉅毒報道の中心」が田中の議会活動にあったことは、第2回議会からずっと「川俣事件発生後も本質的に変わらなかった」²⁹からである。

一方で、鉅毒問題に関する質問は、田中によってのみなされたものではなかった。田中は第2回議会から第15回議会までに、鉅毒問題について62件の質問を提出しているが、同期間に衆議院では花井卓三議員や島田三郎議員などによって10件³⁰、貴族院では谷干城議員と三好退蔵議員の共同によって1件³¹の鉅毒質問がそれぞれ提出されている。このように、他の政治家による鉅毒問題への取り組みが、政府や社会に対し、鉅毒問題を田中個人の問題ではなく、社会的に見て重要な問題だと認識させる一端を担っていたと考えられる³²。

以上のことから、足尾鉅毒問題をめぐる質問には、3つの意義があったと分かる。

第一は、質問及び質問演説が、鉅毒問題を多くの議員や政府、世論に知らせる効果を持っていたことである。その際、大きな役割を果たしたのが、田中に焦点を当てた新聞の議会報道であった。特に、質問演説における田中の「奇想天外な政府罵倒の言動」は、「かたくるしい議会記事を読者に接近させることになる」と報道側に判断されていた³³。一方で、新聞報道では、鉅毒問題が田中の問題としてしばしば見なされるという限界もあったが、それを緩和する方向で機能したのも、谷や花井など他の政治家による質問であったと考えられる。

第二は、質問と「押出し」などの院外活動をリンクさせたことである³⁴。前述の宮古島人頭税廃止運動でも、議会質問と院外からの働きかけはリンクしていたが、曾我ら議員はあくまで働きかけを受ける対象でしかなかった。他方、足尾鉅毒問題では、衆議院議員である田中自身が被害民の指導者であり、他の議員や政府へ働きかける主体であった。ここには、市民運動の代表でもある議員が運動の一環として質問を作成するという、前述の事例とは異なる質問作成パターンを見出すことができる。

第三は、田中の質問により、質問制度の欠陥が徹底的に顕わにされたことである。政府の判断で口頭答弁、書面答弁、不答弁が選択できたため、政府は田中の質問に対して、不誠実な対応をとることができた。田中が行った鉅毒問題に関する質問61件のうち、口頭答弁を得られたもの0件、書面答弁を得られたもの27件、答弁を得られなかったもの34件であった（図表1参照）。しかも、書面答弁の中には、「質問ノ旨趣其要領ヲ得ズ、依テ答弁セズ」³⁵のような事実上の不答弁も含まれている。こうした不答弁を連発する政府の対応は、衆議院全体の強い不満であったと思われる。実際、田中が辞職した直後の第16回議会には、国務大臣に対し口頭答弁を原則として義務付ける議

【図表1 田中正造の鉱毒質問】

議会回次	質 問 件 名	答弁形式
第2回	足尾銅山鉱毒ノ件	書面
第3回	足尾銅山鉱毒加害ノ件並ニ北海道幌内郁春別鉄道及炭鉱ニ関スル件、炭鉱鉄道会社線路変更ニ関スル件、神戸造船所ニ関スル件、釜石鉱山ニ関スル件、阿仁及院内鉱山ニ関スル件、小坂銀山ニ関スル件	書面
	足尾銅山鉱毒加害ノ質問ニ対スル農商務大臣ノ答弁ニ関スル件	なし
第9回	足尾銅山鉱毒ニ関スル件	なし
第10回	公益ニ有害ノ鉱業ヲ停止セサル件	書面
第12回	邦内ノ一國ニ比スヘキ戸ロワ有スル土地ニ対シ鉱毒加害処分ヲ果ササル件	なし
第13回	足尾銅山鉱毒被害民及国民ノ請願陳情、県会ノ建議及衆議院質問ニ対シ当局大臣責任ヲ重ンセサル件	書面
	邦内ノ一國ニ比スル土地ノ被害人民ニ対シ憲法ノ保護ナキ件	書面
	第十三議會足尾銅山鉱毒事變ニ関スル件	書面
	足尾銅山鉱毒被害民及国民ノ請願陳情及県会建議及衆議院質問ニ対シ当局大臣ノ責任ヲ重ンセサル儀ニ関スル質問ノ答弁ノ件	なし
	第十三議會第一回足尾銅山鉱毒事變質問書中政府力答弁ヲ為ササル条項多キノ件	なし
	足尾銅山鉱毒被害地ノ広キ其請願ニ対シ各省互ニ責任ヲ避ケ各省互ニ相通シテ調査及其協議ヲ為サス空シク歲月ヲ経過セシメタル件	なし
	足尾銅山鉱毒事變ニ対シ政府ハ未タ何等ノ処分ヲモ施サス又議會開會中ニ際スルモ其案件ヲ提出セサル儀ニ関スル件	なし
第14回	足尾銅山鉱毒問題ノ請願ニ関スル件	書面
	山林松下ノ件	書面
	鉱毒ノ為メ天産ヲ亡滅スヘキ有形上ノ価格ニ関スル件	書面
	鉱毒ハ人ヲ殺シ当局諸大臣ハ其請願者ニ面會ヲ許ササル儀ニ関スル件	書面
	院議ヲ無視シ被害民ヲ毒殺シ其ノ請願者ヲ撲殺スル儀ニ関スル件	書面
	警吏大勢凶器ヲ以テ無罪ノ被害民ヲ打撲シタル儀ニ関スル件	書面
	政府自ラ多年憲法ヲ破壊シ先ニハ毒ヲ以テシ今ハ官吏ヲ以テシ人民ヲ殺傷セシ儀ニ関スル件	書面
	亡國ニ至ルヲ知ラサルハ之レ即亡國ノ儀ニ関スル件	書面
	良民ノ請願ヲ目シテ凶徒トナスノ儀ニ関スル件	書面
	内務省ハ陛下ノ臣民ヲ虐殺スルカニ関スル件	書面
	答弁書議院法違反ニ関スル件	なし
	鉱業ヲ停止セサル儀ニ関スル件	なし
	政府ハ常ニ公ノ責任ヲ有セサル儀ニ関スル件	なし
	鉱業ヲ停止セス地方制度ノ破レタルヲ回復セサル儀ニ関スル件	なし
	数十万人民ノ生業ヲ停止シテ之ニ害ヲ加フル鉱業ヲ停止セサル儀ニ関スル件	なし
	各地森林松下ノ代金カ其ノ伐木セル跡ニ苗樹ヲ植ル経費ノ半額ニモ足ラサル怪シムヘキ儀ニ関スル件	なし
	毒流ノ根源ヲ止メス伐木禁セス河川ヲ破壊ノ儘ニシテ改築セサル儀ニ関スル件	なし
	多大ノ水産ヲ退廃セシメ之ヲ回復セサル儀ニ関スル件	なし
	鉱業ヲ停止セス且ツ免租ノ継年期ヲ許可セサル儀ニ関スル件	なし
	足尾銅山付近群馬県「サウリ」官林不正下戻ノ儀ニ関スル件	なし
	國家歳出ノ分捕ヲ主義トシ人権ヲ無視セントスル儀ニ関スル件	なし
	財政ヲ案リ及ヒ公私有ノ財産ヲ減シ而シテ歳入財源ノ不足ヲ唱フル儀ニ関スル件	なし
	政府ハ多年鉱毒ノ人命加害ノ質問ニ対シ詐欺ノ答弁ヲナシタル儀ニ関スル件	なし
	故ラニ加害者古河市兵衛ニ縁故アルモノヲ地方官吏ニ任シテ被害民ヲ殺シ尽セントスル儀ニ関スル件	なし
	鉱毒被害民ノ病軀中ニアルコトヲ知りツツ之ヲ虐待セシ儀ニ関スル件	なし
	海外移住ノ勧誘ヲ為シツツ却テ帝國本土ノ廢滅ヲ助成スル儀ニ関スル件	なし
	官吏我欲ノ為メニ學理上ノ思想ヲ失ヒタル儀ニ関スル件	なし
	肇敵ノ下ニ直接鉱毒ノ侵害アルヲ知ラサルカノ儀ニ関スル件	なし
	政府カ皇室ノ尊榮ヲ冒瀆シ憲法ヲ無視スルノ甚シキ儀ニ関スル件	なし
	我等被害民ヲ救ヘヨ然ラザレハ之ニ死ヲ与ヘヨトノ請願者ニ対シ之ニ暴行ヲ加ヘ殺傷セシメシハ何等ノ理由ニ出テタルカノ儀ニ関スル件	なし
	其ノ源ヲ清メス其ノ末ヲ修メントスル儀ニ関スル件	なし
	故ラニ良民ヲ殺傷スルヲ謀リタル儀ニ関スル件	なし
	鉱毒被害他無政府ニ付イテノ儀ニ関スル件	なし
	政府ハ特ニ關八州ノ人民カ從順ナルヲ侮リ各所ニ於テ無慮数十万町ノ山林ヲ押領シ之ヲ愛スル所ノ緣故ニ与ヘ一方ニハ己レカ利欲ノ為メニ六万町余ノ有租地ヲ拳ケテ沙漠トナスヲ憚ラス遂ニ其ノ被害民ヲ毒殺シ及ヒ殺傷セシ儀ニ関スル件	なし
第15回	憲法無視ニ関スル件	書面
	足尾銅山鉱毒生命權利財産ニ関スル件	書面
	無責任ノ答弁ニ対スル件	書面
	粗漏無責任ノ答弁ニ対スル件	書面
	第十四議會ノ質問答弁ニ対スル件	書面
	鉱毒ニ付無責任ノ答弁ニ対スル件	書面
	一方ニハ河身ヲ浚渫シ一方ニハ其同水源山林ノ濫伐ヲ許可セシ件	書面
	第十四議會ニ於テ議員田中正造質問書ヲ提出セシニ政府ノ答弁ナキヲ以テ再質問ノ件	書面
	政府自ラ侮リテ國ヲ危クセシ儀ニ関スル件	書面
	無実ニ惡名ヲ負ハスル件	書面
	大村島田兩代議士ヘノ答弁要領ヲ得サル件	書面
	大臣責任ニ関スル件	なし
	亡國ニ至ルヲシラサルノ件	なし
	鉱毒ヲ以テ多大ノ國土及人民ヲ害シ兵役杜丁ヲ減損セシ古河市兵衛ヲ遇スルニ位階ヲ以テセシ儀ニ関スル件	なし

出典：衆議院事務局『衆議院議案件名録（自第一回議會至第六十回議會）』（1932年）より作成。田中正造が筆頭提出者となっている質問のみ収録。

院法改正案を、菅野善右衛門議員が提出し、衆議院で修正可決された（貴族院にて否決）³⁶。

三 南北朝正閏問題

「子供たちを正しく育成し、健全な愛国心教育を施すためには、現在の歴史教科書では駄目だ—そんな声が複数の場所から発せられ、またたくうちに日本中のあらゆる地域、あらゆる階層に広がっていった。論議は単なる学校教育の問題というにとどまらず、政界、官界、学界、さらには文壇まで巻き込んだ大論争に発展し、ついには内閣をも揺るがす政治スキャンダルの様相を呈するに至った」³⁷ のが、南北朝正閏問題であった。

明治末期に起きた南北朝正閏問題は、文部省編纂の国定教科書において、かつて皇室内部に皇統をめぐる争いがあったとし、南北朝並列の記述をしていたことに端を発していた。本来、明治天皇と宮内省に占める公家諸卿は北朝系であったが、天皇自身は後醍醐天皇の建武新政を範としていたり、民間では「忠臣楠木正成」「逆賊足利尊氏」という見方が広がっていたりして、「南朝の物語は一種の建国神話として機能」している背景があった³⁸。

そのため「読売新聞」が1911（明治44）年1月19日、「兩朝の対立をしも許さば、国家の既に分裂したること、灼然火を見るよりも明かに、天下の失態之より大なるはなかるべし」と、国定教科書を厳しく批判する記事「南北朝対立問題（国定教科書の失態）」³⁹を一面トップに掲載すると、問題は「大論争」に発展する方向で動き始めた。

そして、南朝論者の急先鋒であった牧野謙次郎早稲田大学教授は、この問題を「単なる学問上の議論ではなく、政治問題として取り上げるべき」と考え、知己であった藤沢元造衆議院議員にこの問題で質問するよう働きかけた⁴⁰。これを受け、藤沢は第27回議会同年2月4日、質問「国定教科書編纂ニ関スル件」を衆議院に提出した。直接的には、この質問が南北朝正閏問題を「内閣をも揺るがす政治スキャンダル」とするきっかけを生んだ。

前年に質問趣旨の説明演説の定例を火曜日とする衆議院各派協議会決定⁴¹があったが、たまたま翌週火曜の2月7日が「議案ノ都合ニ依リテ休会」⁴²となったため、藤沢の質問演説は木曜の2月9日に予定された。だが、この日は9件の質問演説が予定されており、第8番目であった藤沢の演説は、第5番目までの質問演説が長引いたため、第6番目以降の他3件の質問演説とともに、一週間後の2月16日に延期された⁴³。

この予期されなかった延期が、さらに問題を大きくした。この間、桂太郎首相は「皇室にかかわるこの問題が桂内閣の政治生命を危うくしかねない」として、藤沢に「政府の責任で教科書の改訂を行うことを約束、質問書の撤回を求めた」⁴⁴。結局、藤沢は質問演説当日の2月16日、衆議院議長に辞職願を提出し、衆議院は藤沢の辞職を承認した。なお、藤沢は辞職の際の演説で「質問書ハ撤回シナケレバナラス」と質問撤回を表明した⁴⁵が、衆議院事務局の記録を見ると、撤回ではなく不答弁とされている⁴⁶。

しかし、この問題は藤沢の辞職で収束しなかった。藤沢の辞職はかえってこの問題にさらなる注

目を集め、教科書を編纂した喜田貞吉文部省教科書編纂官が、この年の1月に大逆事件で処刑された幸徳秋水一派であったとのデマまで流れた⁴⁷。

そうしたなか、犬養毅衆議院議員（立憲国民党総裁）が2月21日に決議案「閣臣ノ責任ニ関スル件」を衆議院に提出したことで、桂内閣批判の声は政界内外でさらに高まった。これは大逆事件と南北朝正閏問題について「政府の責任を問う」ものであった⁴⁸。決議案提出の背景には、犬養が強硬な南朝論者であったと同時に、同年1月26日の桂と西園寺公望政友会総裁とによる閣外協力と政権禅譲の約束（情意投合）により、議会内で孤立していたことがあった⁴⁹。桂は、政友会の協力で決議案を否決させた⁵⁰が、求心力の低下は否めず、第27回議会閉会後の同年8月25日、内閣総辞職に追い込まれた。

そして、南北朝正閏問題については、文部省が同年3月7日に南朝正統に則って教科書を修正すると発表し、村松恒一郎衆議院議員の質問「教科書改定ニ関スル件」に対して、同月21日に従来から両朝を対等と認めてきたわけではなかった旨を文書で答弁し、決着となった⁵¹。

この問題については、「道徳的正しさや愛国心といった大義名分さえあれば、史実を都合よくねじ曲げることが出来るという前例を作ってしまった」という点で「近代日本の分岐点」になったという評価がある⁵²。

また、質問制度の観点から見れば、次の2つの意義を見出すことができる。

第一は、先例に基づく質問演説⁵³が、内容によっては政府に撤回の働きかけをさせるほど、政府に対して大きな影響力を持つに至ったということである。藤沢自身も、質問書より質問演説に重きを置いていた。それは、「演説ヲ致シマスルナラバ、確ニ国民ノ同情ヲ惹キ、殊ニ諸君ノ十分ナル御同情ヲ得ルコトヲ確信シテ居ル」⁵⁴とする藤沢の辞職演説からも明らかである。

第二は、政府に対する議会の権限を拡大する方向で先例を積み重ねてきた質問制度が、この質問においては結果として、後に議会政治を否定する思想的素地をつくるきっかけを提供したことである。つまり、議会における言論の手段であるはずの質問が、南北朝正閏問題においては冷静な議論を封殺してしまった。これは、デモクラシーを推進するはずの質問制度が、使い方によっては諸刃の剣になったことを示している。

四 小括

本章では、社会的に影響を及ぼした質問事例を考察することで、それぞれの事例における質問の意義を明らかにした。

宮古島人頭税廃止運動における質問では、この質問をきっかけに、貴族院においても口頭質問を事実上認める結果になった。また、市民運動に質問を働きかけられた議員が質問を作成するという、現代の国会に通じる質問作成パターンの一つを見出すことができた。

足尾鉍毒問題における質問では、田中正造の質問と質問演説が、鉍毒問題を多くの議員や政府、世論に知らせる効果を持っていた。また、田中は、質問と「押出し」などの院外活動をリンクさせ

ていた。この他、田中の質問によって、政府の判断で答弁方法や不答弁を選択できるという質問制度の欠陥が、徹底的に顕わにされた。

南北朝正閏問題における質問では、政府に撤回の働きかけをさせるほど、質問演説が政府に対して大きな影響力を持つに至った。また、議会の権限を拡大する方向で発展してきた質問制度が、結果として、後に議会政治を否定する思想的素地をつくるきっかけを提供した。

以上の事例には、2つの共通点がある。

第一は、政府の誠実かつ的確な答弁や対応を求める機能（以下「質問機能」という。）が、政府の答弁方法選択権によって十分に働かなかったことである。

実際、前述の第16回議会で提出された「議院法改正案」の趣旨弁明で、提出者の菅野は、第1回議会から第16回議会までに出された質問が約400件あり、そのうち「答弁ヲ為サナイノガ百件」ある一方で、「国务大臣ハ直ニ議場ニ臨ンデ詳シク述ベタコトハ十余件」で、「其ノ他ハ悉ク簡單ナル要領ヲ得ナイ虚ノ答弁書ヲ出シテ居ル」と、政府答弁のひどさを訴えている⁵⁵。

第二は、質問演説によって問題を議題化する機能が、政府にとって大きな脅威になっていたことである。

たとえ、政府に反対する少数意見であっても、30人の賛同議員を集めて質問を提出することができれば、全議員の集まる本会議で演説をすることにより、議員の「同情ヲ得ル」ことができるばかりでなく、新聞報道を通じて「国民ノ同情ヲ惹」くことができた。そして、その圧力によって政府に政策変更を迫ることができた。

つまり、質問演説によって、議員の取り組む問題を広く提起することができたのである⁵⁶。

そこで、次章では、質問演説によって問題を議題化する機能について、帝国議会の他の政府監督制度と比較することで、どのような意義があるのかを考察する。

第二章 質問制度の議題化機能

一 議題化機能

議会の本会議で議題とすることを通じて、政府や議員、世論に対して、社会に存在する問題を広く提起する議会の働きを、ここでは「議題化機能」と呼ぶことにする。なお、議題については、議会の本会議の議事日程に上る案件を指すことにする。また、本会議に限定して委員会を含めないのは、本会議と異なり委員会には一部の議員しか出席せず、全議員で問題の共有をすることができないためである。

当然のことであるが、この議題化機能は、帝国議会に限らずあらゆる議会における、法案や予算案などを含むすべての案件に備わっている。よって、次の3点を考察することで、議題化機能の実質性を評価することが必要となる。

- ① 議題化に際して、誰がどのような条件で提出するのか。
- ② 議題化に至る過程が、どれだけ容易（あるいは困難）か。

③ 議題化された後、どのような影響力があるのか。

①については、提出者として、政府（内閣）、議員、国民（有権者）が考えられる。例えば、帝国議会で見ると、法案を提出することができたのは、政府と議員⁵⁷であったので、提出者は政府及び議員となる。また、提出に当たっての条件は、政府については特に定められていなかった一方、議員については20人以上の賛同者を必要とする条件があった⁵⁸。

②については、議会で案件が提出された際に、議題として本会議の議事日程に容易に上るのか、それともほとんど上らないのかを見る。例えば、政府が帝国議会に法案を提出した場合、議院法において政府提出議案の優先審議が定められている⁵⁹ことから、政府提出法案の議題化は極めて確実にあったといえる。

③については、政府、議員、世論（国民もしくは有権者）に対する影響力の大きさを見る。上記と同様に、帝国議会に提出された政府提出法案を例にして見ると、審議は貴衆両院の本会議と委員会で行われ、国務大臣や政府委員など政府要人が出席して答弁していた。当然、政府や議員は、政府提出法案の動きに関心を寄せていたと考えられる。また、前述したとおり議会の動きに注目していた報道機関も、優先的に審議されていた政府提出法案に関心を寄せていたと推察できる。よって、政府提出法案は、議題化の影響力が非常に大きかったといえるだろう。

二 帝国議会の政府監督権と議題化機能

本節では、前節で示した議題化機能とその評価基準について、質問制度も含めた帝国議会の政府監督権の諸制度にそれぞれ当てはめて比較する。

まず帝国議会の政府監督権について、「帝国憲法が帝国議会の権限として明文で定めていたのは」「立法および予算・財政に関する協賛および承諾の権限のみであり、帝国議会が政府の行政を監督する権限を有することを定めた条項はなかった」⁶⁰一方で、憲法制定者の伊藤博文が「議会は独り立法に参するのみならず、併せて行政を監視するの任を間接的に負担する」⁶¹と説明しているように、帝国議会が立法・財政協賛権と同時に、政府監督権を持つことは当然のこととされた。

但し、帝国議会の政府監督権は「議会在政府の上に立ち、政府を指揮し、命令する」ことではなく、「専ら国民に代わって政府の行政を監視し、帝国議会の公の審議を通して、その当否を批判・論議し、国民の前に政府の責任を明らかにすること」を意味していた⁶²。なお、帝国憲法に定められた議会の公開原則と、議員の院内発言の免責原則⁶³が、この監督手段を裏打ちしていた。

そして、伊藤は、議会の政府監督権として「請願を受くるの権」「上奏及建議の権⁶⁴」「議員政府に質問し弁明を求むるの権」「財政を監督するの権」を認めたとしている⁶⁵。なお、ここでは、議院が法律を制定することで政府を監督することも間接的にできたことから、議員の「法案提出権」もこれに加える。一方で、「財政監督」については、政府のみが議案（予算・決算）を提出できた⁶⁶ので、ここでの比較に適さないと見なし、対象から外すことにする。

よって、本節では、質問（質問権）と「請願」「上奏・建議案」「議員提出法案」について、それ

それ議題化機能を比較する。

質問は、1人以上の議員が30人以上の賛同議員を得て提出できた。この質問文書を、質問主意書という⁶⁷。そして、質問主意書を提出すれば、原則として本会議の議事日程において、質問趣旨の説明演説が議事の冒頭とされ、法案など他の議案の審議はこの質問演説の後とされた⁶⁸。つまり、他の議案が長引くことで先送りや省略にされる危険性が比較的少なく、事実上、質問提出は議題化を意味していた。また、前章の事例で見たとおり、巧みに演説すれば議員や記者たちの共感を得ることができ、政府に対する政策変更の圧力とすることができた。そのため、議題化の影響力は一定程度あったといえる。

請願は、国民が1人以上の紹介議員を得て提出できた。但し、本会議での議事日程とするには、請願委員による本会議に付すべきとの特別報告か、30人以上の議員による要求が必要であった⁶⁹。つまり、請願提出イコール議題化ではなかったが、本会議に付するために30人以上の議員を必要とする点では、質問と同じであった。しかし、本会議に付されても、請願趣旨を説明演説することはおろか、原則的に請願の朗読もしないことになっており、朗読するためにも議院の議決が必要であった⁷⁰。そのため、議題化の影響力はほとんどなかったといえる。

上奏・建議案は、1人以上の議員が30人以上の賛同議員を得て提出できた。いずれも原則として本会議で趣旨を説明演説することができたものの、議事日程においては政府提出議案の後とされていたため、審査に至らないこともあり、必ずしも提出したからといって議題化するわけではなかった⁷¹。一方で、一旦議題化して第一読会を通過すれば、三読会を経ることになり、影響力については質問以上であったといえる。

議員提出法案は、1人以上の議員が20人以上の賛同議員を得て提出できた。これも原則として本会議で趣旨を説明演説することができたものの、上奏・建議案と同様に、議事日程においては政府提出議案の後とされていたため議員提出法案も、しばしば審査に至らず、議題化する可能性は低かった⁷²。一方で、一旦議題化して第一読会を通過すれば、三読会を経ることになり、影響力については上奏・建議案と同様に、質問以上であったといえる。

以上を整理すると次のとおりである。

議題化に際して、議員が提出できたのは、質問、上奏・建議案、法案である。国民が提出できたのは、請願である。

本会議への上程について、議員賛同が20人以上必要だったのは、法案である。議員賛同が30人以上必要だったのは、質問、上奏・建議案、請願である。

本会議に上程された後、演説をしやすかったのは、議事日程の冒頭に設定された質問である。演説をしにくかったのは、政府提出議案の後の議事日程とされた上奏・建議案、法案である。演説をすることができなかったのは、請願である。

議題化された後の影響力を比較すると、これらのなかでもっとも大きかったのは、三読会を経る上奏・建議案、法案である。次に大きかったのは、演説に左右された質問である。これらのなかで

もっとも議題化の影響力が低かったのは、請願である。

このほか、提出までに必要な準備を比較すると、議員にとってもっとも準備が少なく済んだのは、国民が文書を作成し、議員は紹介する立場となる請願である。次に準備が少ないのは、政府や他の議員から質疑を受けることのない質問である⁷³。これらのなかで、提出のためにもっとも準備が必要であったのは、上奏・建議案と法案であった。帝国議会には、議院法制局のような議案作成について議員を特別に補佐する機関がなく、第二読会での逐条審議を考えると、質問と比較して提出が容易ではない状況にあったと考えられる。

したがって、質問は、帝国議会の政府監督権のなかで、議題化機能の点で比較すると、請願より威力があり、上奏・建議案、議員提出法案よりも現実性と機動性が高い手法であったといえる。

無論、質問主意書を提出しただけならば、こうした効果は得られない。質問主意書は事実上、質問機能、すなわち政府の答弁や対応を求める機能を担っており、議題化機能を担っているのはあくまで質問演説であった⁷⁴。

つまり、帝国議会の質問制度は、質問主意書の質問機能と、質問演説の議題化機能という2本の柱からなっていた。特に、政府監督に際して威力を発揮することがあったのは、後者であった。

そのため、政府としてみれば、質問演説を封じる必要があった。まず、南北朝正閏問題の一年後となる1912（大正元）年、衆議院事務局が「第十一回衆議院議員ノ改選ヲ機」として「先例集纂ノ根本的校訂」を行った結果、「質問ノ趣旨弁明ハ答弁書ノ送達前ナルヲ要ス」とする先例が加えられ、政府に質問演説を封じる道が開かれた⁷⁵。つまり、政府は、提出された質問に対し、次の質問演説定例日までに答弁書を提出すれば、質問演説の実施を阻むことができるようになった。実際、この先例により、質問演説の機会が減少し、「質問前答弁書ヲ提出セス成ルヘク口頭答弁ヲ為スヤウ政府ト交渉スルコト」という「緊急質問ニ関スル申合」が、1927（昭和2）年12月19日の各派協議会でなされている⁷⁶。

三 小括

本章では、議会の議題化機能について定義した上で、帝国議会の政府監督権に位置づけられる諸制度について、議題化機能のあり方を考察した。

まず、議題化機能について、社会に存在する問題を、議会の本会議で議題とすることを通じて、政府や議員、世論に対して広く提起する議会の働きと定義した。また、議題化機能の実質性を評価する基準として、「議題化に際して、誰がどのような条件で提出するのか」「議題化に至る過程が、どれだけ容易（あるいは困難）か」「議題化された後、どのような影響力があるのか」の3点を示した。

次に、議題化機能とその評価基準について、帝国議会の政府監督権に位置づけられる諸制度に当てはめて比較した。比較したのは、質問、請願、上奏・建議案、議員提出法案の4つである。その結果、質問は、請願より政府に対し政策変更を迫る圧力として威力があり、上奏・建議案、議員

提出法案よりも確実性と機動性が高い手法であったと分かった。

そして、帝国議会の質問制度が、質問主意書の質問機能と、質問演説の議題化機能からなっており、特に後者が、政府監督に際して効果を発揮していたことを明らかにした。

つまり、帝国議会の政府監督権に関する諸制度のなかで、政府監督にもっとも効果的な制度であったのが、質問制度であった。

結 論

本論文は、帝国議会における質問制度の意義を明らかにすることを目的としていた。

第一章では、社会的に影響を及ぼした質問事例「宮古島人頭税廃止運動」「足尾鉍毒問題」「南北朝正閏問題」を考察することで、質問作成パターンや院外の運動との関係など、それぞれの事例における質問の意義を明らかにした。その上で、質問機能が政府の答弁方法選択権によって十分に働かなかったことと、質問演説の議題化機能が政府にとって脅威になっていたことという、それぞれの事例に共通する特徴があることを示した。

第二章では、議会の議題化機能について定義した上で、帝国議会の政府監督権に位置づけられる諸制度について、議題化機能のあり方を考察した。そして、質問、請願、上奏・建議案、議員提出法案をそれぞれ比較し、質問が、請願よりも政府に対し監督の効果がより、上奏・建議案、議員提出法案よりも確実性と機動性が高い手法であったことを示した。

以上から、本論文では、帝国議会における質問制度が、質問主意書の質問機能と質問演説の議題化機能からなっていたことを示した。また、その意義が、もっぱら後者の機能によって、もっとも効果的な政府監督権の制度であった点にあることを明らかにした。

しかし、これは質問制度が有効的に機能したことを必ずしも示しているわけではない。なぜならば、両機能ともにそれを制限されていたからである。質問機能については、議院法制定時から政府が答弁方法を選択でき、口頭答弁、書面答弁の他に、不答弁とすることもできた。また、質問演説も前述のとおり、政府と議会自身によって次第に封じ込められていった。

また、宮古島人頭税廃止運動と足尾鉍毒問題では、議会の権限や人々の人権を伸長する方向で働いた質問制度であったが、南北朝正閏問題では藩閥主体の桂内閣に打撃となった一方で、結果としては言論を歪める方向に作用した。すなわち、質問制度は、大権内閣制の政府に対し、主に質問演説の力により政府監督の効果を発揮する一方で、使い方を誤ればかえってデモクラシーを後退させた面も有していたといえる。

しかしながら、質問制度が帝国議会の重要な機能であったことに違いはない。

戦前戦後を通じて有力な政治学者であった蜷山政道は、1929（昭和4）年の論文「質問に現れたる議会政治家の論理」⁷⁷において、質問とは「政府に対する批評及び監督」であるとして、「批評なく統制の存しない所に於ては」「腐敗と沈滞とが生じ易い」ため、「議会が立法及び予算その他高等政策の決定と共に、この批評及び監督の職能を有する」と述べている。

また蠟山は、「議會政治の重みは一にかかって大臣の答弁演説の内容にありと言って過言で無い」と、質問における誠実な大臣答弁の重要性を強く訴えている一方、実際は「大臣はその場逃れの答弁をしたり、実質のない答弁でゴマカシてしまふ場合がある」として、「その実質的影響は頗る大である」と政府答弁のあり方を厳しく批判している。

蠟山と同様に、戦前戦後を通じて有力な憲法学者であった美濃部達吉も、1916（大正5）年の論文「議會ノ質問權」⁷⁸において、質問の重要性を説いている。

美濃部は、帝国議會の任務として「立法ニ協賛シ及ビ予算ヲ議決スルコト」の他に、「議會ガ行政ヲ監督スルノ手段」としての質問權があるとした。

そして、質問權は「少数党ニ取りテハ殆ド其ノ唯一ノ武器トモ謂フベキモノ」で、「政府ノ責任ヲ質シ及ビ世論ノ注意ヲ喚起スベキ有力ナル手段」なのだとしている。

また、美濃部は「法律上ニ政府ノ公式ノ弁明ヲ求ムルコトハ唯議會ノ質問ニ依リテノミ有効ニ為シ得ル所デ、而シテ公開ノ議場ニ於テ政府ノ代表者ノ口ヨリ有権的ノ説明ヲ聴クコトハ世論ノ注意ヲ惹ク上ニ於テ亦一ノ有力ナル手段デアラネバナラス」とも訴えている。

さて、天皇機関説を唱えた美濃部が国体明徴運動によって社会から排撃されたのは、1934（昭和9）年から1936（昭和11）年にかけてであり、美濃部の擁護した質問制度が演説時間や再質問の制限によって抑制され始めたのも同時期の1935（昭和10）年前後であった⁷⁹。

つまり、帝国議會における質問の抑制傾向は、軍国主義の高まりと比例していた。このことを念頭におくと、軍人出身でありながら質問によって宮古島人頭税の廃止に尽力した曾我祐準、質問の重要性を訴えた美濃部達吉、帝国議會の質問王たる田中正造らが存命ならば、現代日本における政府及び自由民主党の質問主意書制限論⁸⁰をどう見るのか、興味深いところである。

注

- ¹ クイチャーパラダイス編『沖縄三線名人への道』（クイチャーパラダイス、2005年）44頁。
- ² 杉本信夫「人頭税に関わる宮古・八重山の歌謡」沖縄国際大学南島文化研究所編『近世琉球の租税制度と人頭税』（日本経済評論社、2003年）280頁。
- ³ 沖縄県編『沖縄県史1 通史』（沖縄県、1977年）288頁。
- ⁴ 「沖縄県地方制度改正の件」琉球政府編『沖縄県史13資料編3』（琉球政府、1966年）602頁。
- ⁵ 山下重一『琉球・沖縄史研究序説』（御茶の水書房、1999年）305頁。
- ⁶ 山下前掲の他に、前掲『沖縄県史1 通史』284頁、仲宗根将二「近世宮古の人頭税とその廃止運動」前掲『近世琉球の租税制度と人頭税』235頁において、この質問が示されている。
- ⁷ 小林和幸『明治立憲政治と貴族院』（吉川弘文館、2002年）347-348頁において、明治期の貴族院における請願の研究に関連してこの質問が紹介されていることを除けば、帝国議會に関する主だった先行研究において言及はない。例えば、衆議院・参議院『議會制度百年史・帝国議會史上巻』（大蔵省印刷局、1990年）と内田健三他編『日本議會史録1』（第一法規、1991年）は、議會回次ごとに詳細な解説をしているが、この質問に関して言及はない。
- ⁸ 帝国議會の質問制度に関する先行研究の例として、前田英昭「議會の質問と情報公開」『政治学論集』第50号（駒澤大学法学部、1999年）及び田中信一郎「帝国議會の質問制度」『政治学研究論集』第23号（明治大学大学院政治経済学研究科、2006年）がある。なお、「帝国議會の質問制度」208頁の「図表1 帝国議會の

質問件数（会期別）」は、総計数に誤りがある。よって、本論文に誤りを正した「図表2 帝国議会の質問件数（会期別）（訂正版）」を掲載する。

- ⁹ 前掲『沖縄県史1 通史』260-261頁。
- ¹⁰ 人頭税の概要については、前掲『沖縄県史1 通史』260-269頁を参照のこと。但し、人頭税を過酷とする従来の見方に対し、疑問を示す研究もある。来間泰男「近世先島の人頭税と琉球の租税制度」前掲『近世琉球の租税制度と人頭税』14-62頁を参照のこと。
- ¹¹ 前掲『沖縄県史1 通史』269-272頁。
- ¹² 1880年に設置された宮古島の土族を統括する沖縄県庁の出先機関。沖縄県先島地域に宮古島役所と八重山島役所が設置された。同上266頁。
- ¹³ 前掲『琉球・沖縄史研究序説』289頁。
- ¹⁴ 同上302頁。
- ¹⁵ 同上163-167頁。
- ¹⁶ 『貴族院先例録（自第一回議會至第五十回議會）』236-237頁。
- ¹⁷ 前掲「帝国議会の質問制度」201頁。
- ¹⁸ 『帝国議會貴族院議事速記録7』（東京大学出版会、1979年）168頁。
- ¹⁹ 本論文では、鉅毒「事件」ではなく、鉅毒「問題」としている。なお、「事件」と「問題」のどちらを用いるべきかについては、田村紀雄『田中正造をめぐる言論思想』（社会評論社、1998年）13-37頁を参照のこと。田村は「『鉅毒問題』という用語には、たんなる社会科学上の概念としての正確さのほか、歴史的用語としての重さをもっている」（同書35頁）と述べている。
- ²⁰ 「古河全生産銅量と足尾銅山産銅量の比率」由井正臣『田中正造』（岩波書店、1984年）119頁。
- ²¹ 山本武利『公害報道の原点』（御茶の水書房、1986年）6-7頁。なお正確には、第2回議會における田中の質問件名は「足尾銅山鉅毒ノ件」である。
- ²² 前掲『田中正造』138頁。
- ²³ 同上150-151頁。
- ²⁴ 2500人から12000人と諸説あり、「その数は確定できない」という。同上160頁。
- ²⁵ 同上160-163頁。
- ²⁶ 小西徳應「田中正造研究一直訴にみる政治システム認識と天皇観一」『明治大学社会科学研究所紀要』第37巻第2号（明治大学社会科学研究所、1999年）235頁。なお、小西はこの論文の中で田中が直訴に求めた理由として、この他に「鉅毒被害は拡大する一方であり、死亡者も増加すること」、「我々の政府」であったはずの隈板内閣が「機能しないことがわかり、保木間での約束にしたがって第4回の押出しに注力するが、これも弾圧されてしまう」こと、「川俣事件以降、被害民の運動は衰退し、マスコミの報道は多くなったり少なくなったりとゆれがある」こと、田中が脳病の悪化により「身体的に〈限界〉を感じ」ていたことをあげている。
- ²⁷ 前掲「帝国議会の質問制度」207頁。
- ²⁸ 田中正造「議員の質問と政府の答弁」『田中正造全集第2巻』（岩波書店、1978年）291-298頁。田中は質問制度について、明確に「質問権」として議會権能の一つに位置づけている。なお、議員辞職やこうした批判の一方で、蓼沼丈吉という後継者を用意していることから、「議會に対する失望から議會を去ったという見方は適切ではなく、政治活動の継続、さらには鉅毒問題への後継者によるコミットも企図していた点にもっと注目すべき」という指摘がある。前掲「田中正造研究一直訴にみる政治システム認識と天皇観一」228頁。
- ²⁹ 前掲『公害報道の原点』49頁。
- ³⁰ 衆議院事務局『衆議院議案件名録（自第一回議會至第六十回議會）』（1932年）参照。
- ³¹ 貴族院事務局『貴族院事務局報告（第十五回議會）』（1901年）参照。
- ³² 前掲『公害報道の原点』37頁。
- ³³ 同上41頁。
- ³⁴ 但し、第1回目と第2回目の押出しは、前述したとおり田中の質問と関わっていたものの「農民側の主体性によって実施されたもの」で、田中自身は否定的な態度を示していた。また、第3回目の押出しについて

【図表2 帝国議会の質問件数（会期別）（訂正版）】

※「総計」数が誤っていたため訂正する。

回次	衆議院 質問件数	衆議院 緊急 質問件数	衆議院 答弁 口頭数	衆議院 答弁 書面数	貴族院 質問件数	貴族院 緊急 質問件数	貴族院 答弁 口頭数	貴族院 答弁 書面数
1	21	0	4	16	3	0	2	1
2	19	0	1	9	1	0	0	1
3	18	0	0	13	1	0	0	1
4	40	0	1	38	3	0	0	3
5	11	0	0	9	0	0	0	0
6	33	0	0	13	4	0	1	3
7	0	0	0	0	0	0	0	0
8	27	0	0	26	3	0	1	3
9	43	0	0	30	4	0	0	4
10	27	0	3	17	5	0	1	4
11	0	0	0	0	4	0	0	0
12	17	0	0	8	4	0	2	2
13	40	0	0	29	2	0	0	1
14	78	0	0	54	0	0	0	0
15	55	0	1	47	6	0	0	6
16	53	0	0	50	2	0	0	2
17	4	0	0	0	0	0	0	0
18	29	0	0	29	1	0	0	1
19	1	0	0	0	0	0	0	0
20	6	0	0	5	0	0	0	0
21	25	0	0	23	0	0	0	0
22	27	0	7	17	1	0	0	1
23	17	0	6	12	1	0	0	1
24	27	0	6	21	0	0	0	0
25	44	0	1	42	0	0	0	0
26	31	0	12	19	0	0	0	0
27	54	0	4	48	1	0	0	1
28	38	0	12	26	1	0	0	1
29	0	0	0	0	0	0	0	0
30	36	0	5	30	0	0	0	0
31	100	0	4	78	0	2	2	0
32	0	0	0	0	0	0	0	0
33	5	0	0	4	0	0	0	0
34	1	0	0	1	0	0	0	0
35	13	1	0	7	0	0	0	0
36	18	0	3	14	0	0	0	0
37	38	0	4	39	0	0	0	0
38	4	0	0	2	0	0	0	0
39	40	0	1	39	0	0	0	0
40	58	3	16	47	0	0	0	0
41	54	2	8	50	0	0	0	0
42	18	1	2	5	0	0	0	0
43	45	1	3	44	0	0	0	0
44	79	0	7	73	0	0	0	0
45	48	1	7	41	0	0	0	0
46	66	9	7	68	0	0	0	0

回次	衆議院 質問件数	衆議院 緊急 質問件数	衆議院 答弁 口頭数	衆議院 答弁 書面数	貴族院 質問件数	貴族院 緊急 質問件数	貴族院 答弁 口頭数	貴族院 答弁 書面数
47	12	1	1	12	0	0	0	0
48	5	1	0	0	0	0	0	0
49	34	3	4	32	0	0	0	0
50	55	7	11	54	0	5	5	0
51	63	12	13	60	0	1	1	0
52	58	17	25	53	0	5	5	0
53	0	10	9	0	0	0	0	0
54	2	0	0	0	0	0	0	0
55	13	4	3	12	0	1	1	0
56	53	8	8	50	0	2	2	0
57	2	0	0	0	0	0	0	0
58	26	0	0	25	0	0	0	0
59	62	1	1	62	0	3	3	0
60	4	0	0	0	0	2	2	0
61	2	7	5	2	0	0	0	0
62	8	0	0	7	0	0	0	0
63	19	2	2	19	0	0	0	0
64	39	0	0	38	1	1	1	1
65	57	2	18	40	1	3	4	0
66	3	1	1	3	0	0	0	0
67	27	0	8	5	0	0	0	0
68	3	0	0	0	0	0	0	0
69	15	1	1	14	0	0	0	0
70	48	2	2	32	0	1	1	0
71	19	0	0	19	1	0	0	1
72	5	0	0	5	0	0	0	0
73	21	1	1	18	1	0	0	1
74	15	1	7	9	1	1	1	1
75	8	2	2	6	1	0	0	1
76	18	0	0	18	0	0	0	0
77	1	0	0	1	0	0	0	0
78	0	0	0	0	0	0	0	0
79	2	0	1	1	0	1	1	0
80	0	0	0	0	0	0	0	0
81	8	0	2	6	0	0	0	0
82	0	0	0	0	0	0	0	0
83	0	0	0	0	1	0	0	1
84	0	0	0	0	0	0	0	0
85	0	0	0	0	0	0	0	0
86	4	3	3	4	2	0	2	0
87	0	0	0	0	0	0	0	0
88	2	0	0	2	0	0	0	0
89	4	0	0	4	1	0	1	0
90	12	7	8	11	0	1	1	0
91	0	4	4	0	0	2	2	0
92	1	3	3	1	1	2	2	1
総計	2138	118	268	1768	58	33	43	43

出典：「図表2 帝国議会の質問件数（会期別）（訂正版）」は、衆議院事務局『衆議院議案件名録（自第一回議会至第六十回議会）』（1932年）、第61回議会から第92回議会までの衆議院事務局『衆議院報告』、貴族院事務局『貴族院事務局諸議報告（第一回帝国議会）』（1891年）、第2回議会から第83回議会までの貴族院事務局『貴族院事務局報告』、第84回議会から第92回議会までの『帝国議会貴族院議事速記録70』（東京大学出版会、1984年）、同『71』（1984年）、同『72』（1985年）、同『73』（1985年）、同『74』（1985年）、衆議院・参議院『議会制度七十年史・帝国議会議案件名録』（大蔵省印刷局、1961年）を元に作成した。なお、『衆議院議案件名録』では、第42議会中の緊急質問1件の記載漏れがある。この質問は『議会制度七十年史・帝国議会議案件名録』に記載があり、『帝国議会衆議院議事速記録36』（東京大学出版会、1982年）308-389頁で『議会制度七十年史・帝国議会議案件名録』が正しいことを確認した。また、図表1に質問件数と答弁件数の合致しないものがあるのは、政府の答弁拒否の例、議員の質問撤回の例、口頭答弁と書面答弁の両方なされた例、解散で政府に転送できなかった例、日程の都合で上程できなかった例が含まれるため。

- は、鉋毒予防工事の無効性が明らかになったため、田中が説得して規模を縮小させるなど、田中の質問とは関係なかった。第4回目は、当初から質問とリンクさせるよう田中が中心になって企画した。前掲「田中正造研究一直訴にみる政治システム認識と天皇観」216-222頁参照。
- ³⁵ 「衆議院議員田中正造君提出亡国ニ至ルヲ知ラサルハ之レ即亡国ノ儀ニ関スル質問ニ対スル答弁」(1900年2月21日)『田中正造全集第8巻』(岩波書店, 1977年) 461頁。
- ³⁶ 1902年1月25日衆議院提出, 同年2月22日衆議院修正可決・貴族院送付, 同年3月6日貴族院否決。法案内容及び審議経過詳細は, 衆議院事務局『議院法改正経過概要』(1936年) 355-388頁参照。
- ³⁷ 長山靖生『人はなぜ歴史を偽造するのか』(新潮社, 1998年) 102頁。
- ³⁸ 同上116-117, 146頁。
- ³⁹ 『読売新聞』1911年1月19日。
- ⁴⁰ 同上117頁。
- ⁴¹ 『衆議院先例集纂』(1930年4月) 523頁。
- ⁴² 『帝国議会衆議院議事速記録25』(東京大学出版会, 1981年) 116頁。
- ⁴³ 同上117-133頁。なお, 質問定例日となる翌週の火曜日は2月14日であったが, 「予算案ガ議事ニ上ル予定デアリマスカラ質問ハ次ノ木曜日, 即チ十六日ニ譲」(同上140頁) ることになった。質問演説の火曜定例が定着していた一方で, 議案などの審議状況に応じて, 臨機応変に質問演説を行っていたことが, このことから分かる。
- ⁴⁴ 大島美津子「緊縮財政と韓国併合」前掲『日本議会史録1』450頁。
- ⁴⁵ 前掲『帝国議会衆議院議事速記録25』177頁。
- ⁴⁶ 前掲『衆議院議案件名録(自第一回議会至第六十回議会)』59頁。
- ⁴⁷ 前掲『人はなぜ歴史を偽造するのか』117-118頁。
- ⁴⁸ 衆議院・参議院『議会制度百年史・帝国議会史上巻』(大蔵省印刷局, 1990年) 509頁。
- ⁴⁹ 前掲『人はなぜ歴史を偽造するのか』130-138頁。
- ⁵⁰ この決議について審議する本会議は, 秘密会とされた。審議については, 衆議院事務局『帝国議会衆議院秘密会議事速記録集1』(大蔵省印刷局, 1996年) 31-38頁を参照のこと。
- ⁵¹ 前掲「緊縮財政と韓国併合」451頁。なお, この問題については, 澤来太郎衆議院議員も「国定教科書編纂ニ関スル件」という同趣旨の質問を2月17日に提出している。
- ⁵² 前掲『人はなぜ歴史を偽造するのか』164頁。
- ⁵³ 前掲「帝国議会の質問制度」203頁。
- ⁵⁴ 前掲『帝国議会衆議院議事速記録25』177頁。
- ⁵⁵ 前掲『議院法改正経過概要』357-358頁。
- ⁵⁶ 例えば田中正造は, 衆議院議員在任の第1回議会から第15回議会の間に, 90件の質問を提出し, 22回の質問演説を行っている。田中の質問及び質問演説については, 『田中正造全集第7巻』(岩波書店, 1977年) 及び前掲『田中正造全集第8巻』を参照のこと。
- ⁵⁷ 帝国憲法第38条「両議院ハ政府ノ提出スル法律案ヲ議決シ及各々法律案ヲ提出スルコトヲ得」
- ⁵⁸ 議院法第29条「凡テ議案ヲ発議シ及議院ノ会議ニ於テ議案ニ対シ修正ノ動議ヲ発スルモノハ二十人以上ノ賛成アルニ非サレハ議題ト為スコトヲ得ス」
- ⁵⁹ 議院法第26条第2項「議事日程ハ政府ヨリ提出シタル議案ヲ先ニスヘシ但シ他ノ議事緊急ノ場合ニ於テ政府ノ同意ヲ得タルトキハ此ノ限ニ在ラス」
- ⁶⁰ 衆議院・参議院『議会制度百年史・議会制度編』(大蔵省印刷局, 1990年) 40頁。
- ⁶¹ 伊藤博文(宮沢俊義校註)『憲法義解』(岩波書店, 1940年) 65頁。
- ⁶² 前掲『議会制度百年史・議会制度編』40頁。
- ⁶³ 帝国憲法第48条「両議院ノ会議ハ公開ス但シ政府ノ要求又ハ其ノ院ノ決議ニ依リ秘密会ト為スコトヲ得」, 同第52条「両議院ノ議員ハ議院ニ於テ発言シタル意見及表決ニ付院外ニ於テ責ヲ負フコトナシ但シ議員自ラ其ノ言論ヲ演説刊行筆記又ハ其ノ他ノ方法ヲ以テ公布シタルトキハ一般ノ法律ニ依リ処分セラルヘシ」
- ⁶⁴ 上奏とは「議院がその意見を直接に天皇に対して奏聞すること」であり, 建議とは「議院がその意見を政府

に対して表明し、その採納を求めること」であった。どちらも天皇・政府に受理する義務はあったが、採納する義務はなかった。前掲『議会制度百年史・議会制度編』42-43頁。

⁶⁵ 前掲『憲法義解』65頁。

⁶⁶ 「予算については、両院は発案権を有せず、ただ政府の提出する予算を議決するのみであった」前掲『議会制度百年史・議会制度編』37頁。

⁶⁷ 議院法第48条「質問ハ簡明ナル主意書ヲ作り賛成者ト共ニ連署シテ之ヲ議長ニ提出スヘシ」。

⁶⁸ 衆議院先例「質問ノ趣旨弁明ハ会議ノ始メニ於テスルヲ例トス」衆議院事務局『衆議院先例集纂（本会議ノ部）上巻』（1908年11月校訂）542-547頁。

⁶⁹ 議院法第62条，同第64条を参照。

⁷⁰ 「帝国議会衆議院規則」「請願」の章を参照。但し，提出された請願は，すべて各議員に印刷・配布された。

⁷¹ 「帝国議会衆議院規則」「議事日程」及び「議事」の章を参照。

⁷² 同上。

⁷³ 「第十回議会以来口頭質問ニ対スル質疑ハ之ヲ許サス」衆議院事務局『衆議院先例集纂』（1942年12月改訂）555頁。

⁷⁴ 質問主意書については「其ノ全文ヲ印刷配布シ且速記録ニ掲載ス」となっており，議題化機能が皆無ではなかった。衆議院事務局『衆議院先例集纂』（1936年3月改訂）550-551頁。

⁷⁵ 衆議院事務局『衆議院先例集纂』（1912年12月校訂増補）1-2頁，465-466頁。

⁷⁶ 前掲『衆議院先例集纂』（1936年3月改訂）554頁。

⁷⁷ 蛭山政道『日本政治動向論』（高陽書院，1933年）所収。

⁷⁸ 『国家学会雑誌』第30巻第12号（国家学会，1916年）所収。

⁷⁹ 前掲「帝国議会の質問制度」205頁。

⁸⁰ 「政府〈質問主意書，制限を〉」『朝日新聞』（2004年8月7日朝刊），「質問主意書，せめぎ合い」『朝日新聞』（2006年2月2日朝刊）

参考文献（注及び図表出典で引用したものを除く）

浅井清『明治立憲思想史におけるイギリス国会制度の影響』（有信堂，1969年）

伊藤勲『明治憲政論』（成文堂，1985年）

稲田正次『明治憲法成立史下巻』（有斐閣，1962年）

稲田正次編『明治国家形成過程の研究』（御茶の水書房，1966年）

上田章編『行政と国会』（信山社，1998年）

内田健三他編『日本議会史録2』（第一法規，1990年）

内田健三他編『日本議会史録3』（第一法規，1990年）

大石眞『議院自律権の構造』（成文堂，1988年）

大石眞『議院法制定史の研究』（成文堂，1990年）

大石眞編『日本立法資料全集3 議院法』（信山社，1991年）

大石眞『議会法』（有斐閣，2001年）

大塚桂『明治国家の基本構造』（法律文化社，2002年）

笠原英彦『明治国家と官僚制』（芦書房，1991年）

小林和幸『明治立憲政治と貴族院』（吉川弘文館，2002年）

衆議院・参議院『議会制度百年史・帝国議会史下巻』（大蔵省印刷局，1990年）

白鳥令編『新版日本の内閣1』（新評論，2002年）

白鳥令編『新版日本の内閣2』（新評論，2002年）

原田一明『議会制度』（信山社，1997年）

古川隆久『戦時議会』（吉川弘文館，2001年）

堀江湛編『統治システムと国会』（信山社，1999年）

升味準之輔『日本政治史1』（東京大学出版会，1988年）

升味準之輔『日本政治史 2』(東京大学出版会, 1988年)

升味準之輔『日本政治史 3』(東京大学出版会, 1988年)

村瀬信一『帝国議会改革論』(吉川弘文館, 1997年)

渡良瀬遊水池を守る利根川流域住民協議会編『新・渡良瀬遊水池』(随想社, 2005年)